

Comanejo de Recursos Naturales

APRENDIZAJE LOCAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

5

Investigadores jóvenes combaten la pobreza y la burocracia en la China rural

Proyectos participativos facultan a los aldeanos pobres para que encuentren sus propias soluciones

Un equipo de entusiastas investigadores jóvenes decidió ayudar a los aldeanos de la remota provincia de Guizhou a mejorar su nivel de vida mediante el manejo participativo de sus recursos. Sin embargo, el éxito a nivel local no se tradujo en apoyo inmediato de parte de niveles superiores de gobierno, donde los burócratas se sintieron amenazados por esta nueva confianza de los aldeanos.

Cuando los pobladores de una de las regiones más pobres de China quisieron mejorar su situación construyendo una planta de biogás, se encontraron con un problema inesperado: la reglamentación provincial pedía que cada hogar de la aldea criara tres cerdos para asegurar un suministro continuado de estiércol para producir el gas. Eso era más de lo que podía costear la mayoría de los aldeanos, pero los funcionarios del condado insistieron en que las reglas se debían cumplir. Primer gol para la burocracia.

Esa aldea es sólo una de las muchas comunidades pequeñas de la provincia de Guizhou en el sudoeste de China, y la "regla de los tres cerdos" no es más que un ejemplo de los problemas que confrontan los habitantes locales cuando intentan lidiar con la enorme burocracia china. En este caso se trata de una región montañosa habitada en su mayor parte por minorías étnicas, de gente pobre, que obtiene su magro sustento de pequeños terrenos que producen alimentos básicos como arroz y maíz aprovechando el agua de lluvia.

Durante el "Gran salto adelante" del gobierno central en la década de 1950, se talaron laderas completas debido a planes mal orientados de desarrollo industrial, convirtiendo a bosques y pastizales en yermos improductivos. Ha sido sumamente difícil volver a establecer los bosques, mejorar

el rendimiento de los cultivos, o diversificar los sistemas de producción en la delgada capa de humus que cubre roca caliza porosa. Típicamente, los programas y servicios gubernamentales se planifican e implementan de arriba a abajo, e ignoran el conocimiento local y las prácticas basadas en la costumbre. Los intentos de aumentar la



Ou Guowu (proyecto Guizhou)

Si bien los aldeanos tenían reglas comunitarias para abordar asuntos de propiedad, tales como robo o daño intencional de cultivos, no habían prestado suficiente consideración a reglas para el uso colectivo de recursos comunitarios como agua, pastizales, bosques o caminos.



Yuan Juanwen (proyecto Guizhou)

El equipo de la Academia de Ciencias Agrícolas de Guizhou estaba formado por entusiastas investigadores jóvenes deseosos de aprender, de probar métodos nuevos, de pasar largo tiempo en las aldeas.

producción agrícola se centraron en la fitogenética y fracasaron porque no satisfacían las necesidades de los agricultores.

Más recientemente, la economía rural ha pasado por grandes transformaciones al transferirse los derechos de uso de tierra a los agricultores, usando el sistema de "responsabilidad del hogar". Se han abierto mercados y los agricultores pueden elegir lo que pueden producir y cómo. Sin embargo, los recursos de tierras, bosques y agua en las áreas rurales siguen siendo de propiedad del gobierno. Las comunidades locales tienen derechos constitucionales para manejar esos recursos comunes, pero se ha prestado escasa atención a arreglos institucionales que apoyen la gestión colectiva.

Sin embargo, algunos investigadores de la Academia de Ciencias Agrícolas de Guizhou estaban decididos a intentar estrategias de investigación nuevas e integradas para manejo de recursos naturales con base comunitaria (MRNBC). Con apoyo del IDRC, seleccionaron dos aldeas en el remoto distrito de Kaizuo, región pobre cuyo gobierno local había dejado de preocuparse por mejorar los medios de vida de la población. Los recursos hídricos para la agricultura eran escasos por la topografía de caliza, y los sistemas de riego construidos por el gobierno, muchos ya en desuso, viejos y mal mantenidos. Sólo dos de las siete estaciones de bombeo para irrigación funcionaban normalmente, nadie asumía la responsabilidad de los sistemas y no se habían definido reglas para usarlos.

Un enfoque novedoso

El nuevo equipo de la Academia estaba formado por entusiastas investigadores jóvenes deseosos de aprender, de probar métodos nuevos, de pasar largo tiempo con los aldeanos, haciendo difícil trabajo de campo. Representaban una amplia gama de disciplinas y su nuevo enfoque participativo aprovechaba el conocimiento local, fortaleciendo la capacidad de los agricultores y organizando a las comunidades en apoyo de nuevas instituciones de manejo de recursos.

Desde el comienzo, los investigadores se dieron cuenta de que si bien los aldeanos tenían reglas comunitarias para abordar asuntos de propiedad, tales como robo o daño

intencional de cultivos, no habían prestado suficiente consideración a reglas para el uso colectivo de recursos comunitarios como agua, pastizales, bosques o caminos. Así, alentaron el examen abierto de problemas y estrategias de manejo para solucionar los problemas y organizaron grupos de usuarios de recursos para el trabajo conjunto con líderes locales, con el fin de implementar reglas para el manejo de recursos y hacerlas cumplir. Al haber sido formuladas por los aldeanos mismos y aceptadas en reuniones de la aldea, estas reglas tenían el poder del derecho consuetudinario.

Los investigadores usaron herramientas participativas de diagnóstico para evaluar los problemas de manejo de recursos y trabajaron con agricultores locales para probar varias opciones de tecnología. Esto llevó a la introducción de nuevos productos, como hongos y frutas de especialidad, que las mujeres podían cultivar y vender en los mercados vecinos. Pero para participar en la comercialización, las mujeres tenían que mejorar su manejo del idioma escrito y los números. La mayoría no tenía mucha experiencia fuera de su aldea, rara vez habían visitado pueblos con mercado y tenían poca experiencia comercial. Trabajar juntas para organizar la comercialización de sus productos no sólo aumentó su confianza en sí mismas, sino también robusteció su organización social y habilidades prácticas para ganarse la vida, aumentando considerablemente sus ingresos e independencia.

Otra etapa importante fue pasar a la inversión colectiva en la infraestructura local y su manejo, lo que ayudó a mejoramientos como el suministro de agua, riego y construcción de caminos, que normalmente asumiría el gobierno local. Por ejemplo, en un pueblo se solucionó un problema con el agua potable que se arrastraba desde hacía 200 años con la construcción de un sistema de agua manejado por el pueblo.

Los técnicos del gobierno habían dejado de preocuparse por este problema, aduciendo que los recursos hídricos eran insuficientes. Pero la gente de más edad tenía otra opinión. Con la ayuda del equipo de investigación, los aldeanos construyeron su propio sistema de suministro de agua, contribuyendo con su trabajo y material de construcción. Y lo que es más importante, también organizaron un esquema de recuperación de costos poniendo medidores en los hogares. Los ingresos percibidos se aplicaron al mantenimiento del sistema y todos los registros financieros se hicieron públicos para mostrar transparencia y despertar confianza.

Se amplía el proyecto

En un par de años los aldeanos recibieron los beneficios de estas mejoras. Los ingresos aumentaron y la calidad de los recursos mejoró visiblemente. No pasó mucho sin que se corriera la voz. El proyecto atrajo la atención de la gente de los pueblos vecinos, que pidieron el mismo tipo de apoyo, despertando el interés de ONG chinas e internacionales por trabajar en el área debido a la fortaleza de

las organizaciones comunitarias. Pronto el proyecto se extendió a otros seis pueblos de la zona.

Un resultado inesperado de la introducción del enfoque del manejo comunitario de recursos fue que cambiaron las expectativas de los pobladores acerca del gobierno local. Comenzaron a articular mejor sus necesidades, a tener más iniciativa y a usar evidencias en apoyo de sus argumentos para exigir mayor atención del gobierno local. "Ahora que hemos empezado a organizarnos para manejar nuestros recursos, estamos viendo cada vez más beneficios", fue el comentario típico que escuchaban los investigadores.

Frecuentemente el equipo de investigaciones invitaba a funcionarios gubernamentales de diversos organismos a asistir a reuniones, y los mantenían informados de las innovaciones locales. Aunque los empleados de gobierno tenían buena disposición, por lo general estaban demasiado ocupados para participar en estas actividades, que además consideran ajenas a sus responsabilidades específicas.

En 2001, después de varios años de investigación-acción en seis aldeas, los investigadores de la Academia habían adquirido conocimiento sustancial de la manera de reducir la pobreza mediante el manejo comunitario de los recursos naturales y decidieron prestar más atención a la divulgación de este conocimiento a través del enorme y complejo sistema de administración gubernamental. Su trabajo en Kaizuo los ha convencido de que hay tres elementos claves para disminuir la pobreza:

- La formación de grupos locales de usuarios de recursos que conciben e implementen reglas para el manejo de los recursos comunes importantes para los medios de vida,
- La participación decidida de los aldeanos, incluyendo a las mujeres, en todos los niveles de la toma de decisiones sobre manejo, y
- Valerse del conocimiento y las habilidades de los aldeanos mismos para mejorar el manejo de los recursos naturales.

Aumenta el interés

Los esfuerzos de divulgación tuvieron algún éxito a nivel de distrito, donde los funcionarios se mostraban cada vez más interesados en los nuevos métodos. Un líder del distrito comentó: "Desde que adoptamos el enfoque de manejo comunitario de los recursos, muchas de las actividades de gestión las hacen los aldeanos. El gobierno se ha liberado de algunas tareas. Ahora los aldeanos se preocupan de ellos mismos". El equipo de investigaciones alentó a los aldeanos a que supervisaran ellos mismos la implementación de los proyectos, para que, si era necesario, hicieran modificaciones al comienzo.

Sin embargo, la vasta burocracia china tiene su lógica interna e inercia propias y el proceso de toma de decisiones es verticalista. Se tiende a evaluar los proyectos una vez terminados y no durante su ciclo operacional. General-

Las múltiples capas de la estructura gubernamental local en China

La **aldea** es la unidad más pequeña de organización local en China, pero no es una unidad del gobierno local. La **comuna** (a veces denominada "aldea administrativa") es la unidad más pequeña para propósitos administrativos, y puede incluir varias aldeas "naturales". Por sobre la comuna está el **distrito**, la forma más baja de administración pública formal y la más cercana a la realidad de la aldea. El nivel siguiente es el **condado**, durante siglos una unidad clave de la administración pública y en muchos respectos la más poderosa de gobierno local. El condado puede incluir comunidades urbanas y rurales y tener una población de uno o dos millones. Por encima del condado hay otros dos niveles más altos de gobierno local: la **prefectura** y la **provincia**.



Equipo del proyecto de Guizhou

El aprendizaje de agricultor a agricultor, de aldea a aldea, demostró ser de suma eficacia para motivar la iniciativa e innovación locales.

mente se ignoran las condiciones locales y los fracasos son comunes. Para los investigadores, formados en ciencias, trabajo en el terreno y análisis, y no en diplomacia, administración pública, o negociación política, fue un gran desafío convencer a los funcionarios de gobierno de alta jerarquía burocrática.

A pesar del historial de logros y la experiencia del equipo de investigaciones, a pesar de su consistencia con las políticas nacionales y del compromiso expresado por funcionarios gubernamentales de alto nivel, los funcionarios del condado prefirieron no implementar las nuevas prácticas. Su administración convencional, y el miedo por su carrera, conspiraron contra su participación local significativa. Un funcionario expresó: "Si le damos todo el poder para tomar decisiones a los aldeanos ¿Qué vamos a hacer? Vamos a perder nuestro trabajo".

Por otro lado, la transferencia horizontal de las lecciones sobre manejo local participativo funcionaron bien. El aprendizaje de agricultor a agricultor, de aldea a aldea probó ser altamente eficaz para motivar la iniciativa e innovación locales. Los investigadores probaron sistemáticamente diversas maneras de difundir sus técnicas de planificación y manejo participativo, usando pequeños proyectos de inversión en desarrollo rural en partes del condado de Kaizuo en que no habían trabajado antes.

Por ejemplo, después de un taller para líderes locales organizado por los investigadores, el dirigente de la aldea de Huabian (de 250 personas), presentó una propuesta al condado para construir una carretera destinada a mejorar el acceso de los aldeanos a los mercados. Los pobladores mismos recolectaron 7000 yuanes para material del proyecto. Después de varias reuniones con miembros del equipo, funcionarios del condado accedieron a complementar esta cantidad con una equivalente. Tan pronto como pasó la estación de siembra, los aldeanos construyeron el tramo de 1,26 km de carretera en menos de 2 meses. Otros proyectos eran la construcción de sistemas en pequeña escala de suministro de agua o riego y la recuperación de tierras degradadas para huertas en terraza.

A medida que los funcionarios del condado adquirían experiencia en enfoques que entregaban más autoridad y responsabilidad a los habitantes locales, aumentó su entusiasmo y su actitud empezó a cambiar. Un funcionario de extensión agrícola del condado le comentó a los investigadores, "Antes hacía sólo lo que me mandaban mis superiores. Ahora hago reuniones con la gente para hablar con ellos y ensayar cosas nuevas".

Mujeres confiadas

Las mujeres también empezaron a mostrar su reciente confianza y empezaron actividades para mejorar su nivel de vida. Una indicación clara del cambio de actitud fueron las elecciones de comités en cuatro aldeas. Los funcionarios del condado decretaron que todos los comités deberían incluir al menos a una mujer, algo que nunca antes había sucedido.

Ya para 2004, a pesar de la reticencia a nivel del condado, 29 de las 37 comunidades de Kaizuo tenían experiencia en iniciativas de manejo local cooperativo y se habían aprobado 30 acuerdos formales de manejo. Se habían plantado más de 600 ha. de bosques. La producción de arroz y maíz había aumentado dramáticamente gracias a la introducción de algunas variedades híbridas de alto rendimiento. Se cultivaban más de 65 ha. de nuevas frutas de alto valor. Cuatro aldeas habían establecido sus propios bancos de ganado y nueve sistemas de suministro de agua potable beneficiaban a 550 hogares.

El manejo conjunto de los recursos naturales requiere descentralización y cambio del enfoque de los empleados en los altos niveles de gobierno. La experiencia en China ha demostrado que es más fácil introducir estos mecanismos a nivel local, donde el personal gubernamental tiene más responsabilidad y cercanía respecto a la gente afectada. Sin embargo, el cambio está llegando lentamente a los niveles de la prefectura y a la provincia. Y últimamente ha habido incluso signos de reconocimiento de los beneficios del manejo de recursos por la comunidad a nivel nacional.

Nota final sobre la planta de biogás. Después de negociaciones con miembros del equipo, que contaba con el apoyo de funcionarios del distrito, el condado cedió en lo referente a la "regla de los tres cerdos", permitiendo cierta flexibilidad. Aquellos que no podían permitirse tres cerdos, podían recolectar en cambio estiércol de ganado.

Este estudio de caso fue escrito por Bob Stanley, residente de Ottawa.

www.idrc.ca/en_foco_comanejo

Para mayor información

Dr Sun Qiu
Centro Integrado de Desarrollo Rural
Academia de Ciencias Agrícolas de Guizhou
Guiyang, Guizhou 550006
República Popular China

TELÉFONO: +86-851-376-1734
CORREO E: qiu_sun@yahoo.com



Pobreza Rural y Medio Ambiente
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canadá K1G 3H9

TELÉFONO: +1-613-236-6163
FAX: +1-613-567-7749
CORREO E: rpe@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/rpe

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) es una corporación pública, creada por el Parlamento de Canadá en 1970, con el fin de apoyar a investigadores y comunidades del mundo en desarrollo a encontrar soluciones prácticas a los problemas sociales, económicos y ambientales que enfrentan. El apoyo se dirige al desarrollo de la capacidad local de investigación para sustentar las políticas y las tecnologías que los países en desarrollo necesitan con el fin de construir sociedades más saludables, más equitativas y más prósperas.